

NB: Административное право и практика администрирования

Правильная ссылка на статью:

Волков А.М. Административный процессуальный кодекс: спорная, но осуществимая идея // NB:

Административное право и практика администрирования. 2024. № 1. DOI: 10.7256/2306-9945.2024.1.40073

EDN: VFAEMU URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=40073

Административный процессуальный кодекс: спорная, но осуществимая идея

Волков Александр Михайлович

кандидат юридических наук, кандидат технических наук

профессор, кафедра государственно-правовых и финансово-правовых дисциплин, Московский финансово-юридический университет МФЮА, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации

117342, Россия, г. Москва, ул. Введенского, 1, А, оф. 6

✉ valexw@mail.ru



[Статья из рубрики "Административный процесс и процедуры"](#)

DOI:

10.7256/2306-9945.2024.1.40073

EDN:

VFAEMU

Дата направления статьи в редакцию:

29-03-2023

Аннотация: Предметом исследования являются вопросы кодификации административного процессуального и административного деликтного законодательства. Комплексный вопрос его кодификации требует тщательного анализа ряда основополагающих тезисов для дальнейшей аргументации авторской позиции в отношении совершенствования институциональных основ кодификации как с позиции научно-методической разработки, так и практического воплощения. Необходимость кодификации административного судопроизводства обусловлена тем, что реформирование института административного процесса будет неполным и незавершенным без совершенствования КАС РФ в части включения в него положений АПК РФ и процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях и укрепления судебного контроля за действиями органов административной юрисдикции путем реформирования процедурного и процессуального механизма рассмотрения дел об административных правонарушениях судами общей юрисдикции (вариант арбитражными судами по правилам ПАС РФ). Исследование объединяет и соединяет в

себе идеи о единстве административного процессуального права и административного судопроизводства. Цели достигаются с использованием методов исторического анализа, систематизации, синтеза, специально-юридических методов. Аргументируется научная идея формирования процессуальной формы административного законодательства, под которой понимается только судебный порядок рассмотрения дел, включающей в себя административное судопроизводство и судопроизводство по делам об административных правонарушениях. Сформулированы практические рекомендации по реформированию законодательных и организационных основ в исследуемой области и принятию базисного закона о порядке осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении судами административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, а также других административных дел, связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления публичных полномочий, а именно Административного процессуального кодекса РФ (как вариант Процессуального административного кодекса РФ - ПАК РФ). Публикуется приглашение к дискуссии.

Ключевые слова:

административное право, административное процессуальное законодательство, административное деликтное законодательство, кодификация, административное судопроизводство, реформирование, административный процессуальный кодекс, административный процесс, совершенствование законодательства, административные правонарушения

Если вы есть – будьте первыми,

Первыми, кем бы вы ни были.

Роберт Рождественский, 1972г.

Вопросы кодификации административного права, административного процессуального права и административного деликтного права находят достаточно широкое отражение в контексте происходящих в последние годы реформ российского законодательства на различных уровнях. Не все проводимые в данной области реформы при этом воспринимаются однозначно как теоретиками, так и практиками в связи с выявляемым достаточно большим спектром проблем и недоработок, отсутствием системного подхода, гармонизации и рядом других трудностей. Такой комплексный вопрос, как кодификация административного процессуального и административного деликтного законодательства, выступающая предметом исследования в данной статье, очевидно, требует длительного периода как с позиции научно-методической разработки, так и практического воплощения.

Однако с учетом стремительно изменяющихся политических и социально-экономических реалий как в национальном, так и международном масштабе, наша страна сегодня не располагает значительным резервом времени для подобной модернизации. В определенной степени восполнить выявляемые в этой области пробелы с целью совершенствования процесса законодательного реформирования пытается российское научное сообщество, в том числе автор данной статьи. В этой связи исследуемой в настоящей статье проблеме кодификации административного процессуального права и административного деликтного права за последние десятилетия было посвящено

значительное число научных работ.

В качестве основных задач исследования обратимся к анализу ряда основополагающих тезисов из них для дальнейшей аргументации авторской позиции в отношении совершенствования институциональных основ кодификации. Последнее при этом выступает в качестве основной цели исследования в настоящей статье, которая решается автором с использованием методов исторического, эволюционного, описательного, структурно-функционального, прогностического, диахронического и синхронического сравнительного анализа, проблематизации, а также систематизации, синтеза, содержательной и логической интерпретации, а также специально-юридических методов.

В контексте поставленной цели исследования, необходимо отметить, что российскими учеными высказываются достаточно неоднозначные позиции как по вопросу административного права, административного процессуального права и административного деликтного права, их самостоятельности в контексте исторической подоплеку данного вопроса и его текущего состояния, так и необходимости изначального решения проблем и задач, которые в настоящий момент препятствуют эффективной реформе в исследуемой области.

Статья, написанная при информационной поддержке СПС «Консультант Плюс», имеет конечно дискуссионный характер. Но во многом она отражает взгляды и идеи различных направлений исследований административного права, административного процессуального права и административного деликтного права [\[1 - 5\]](#). При этом она объединяет и соединяет в себе идеи о единстве административного процессуального права и административного судопроизводства. Обоснование этого, опираясь на высказывания многих ученых, приведено в статье автора [\[6\]](#). Приведем лишь некоторые из них.

Так, например, А. А. Демин пишет: «Общая теория права, к сожалению, зачастую уклоняется от изучения процессуальных вопросов, оставляя их на решение ученых, работающих в отдельных отраслях права. Среди редких высказываний теоретиков права о процессе можно привести мнение О. Э. Лейста: «Различаются нормы материального права (определяющие содержание прав, обязанностей и запретов, непосредственно направленных на регулирование общественных отношений) и нормы процессуального права (определяющие порядок, процедуру, форму реализации норм материального права)» [\[7\]](#). И далее А. А. Демин продолжает: «Правоотношение, где сторонами являются два субъекта, – это типичное материально-правовое отношение. И наоборот, типично процессуальным является правоотношение, которое возникает по инициативе одного из трех участников административного процесса», «В Административно-процессуальном кодексе РФ должны сохраняться только нормы разрешения спора по стадиям административного судопроизводства, отражающие трехсторонний характер правоотношений властного характера» и «Наличие административно-процессуальных отношений возможно только при трехстороннем характере отношений: две стороны и арбитр» [\[8\]](#).

С этим мнением нельзя не согласиться. Однако в то же время надо заметить, что конституционная легитимация данного вопроса при этом не снимает проблемы, состоящей в необходимости формирования устойчивых правовых основ, способствующих на развитом уровне обеспечить кодификацию административно-процессуальных отношений. Таким образом, речь идет о системном подходе к решению проблемы,

который, как известно, является одним из наиболее проблемных моментов в истории реформирования российского законодательства практически по любому направлению.

В другой работе А. А. Демин отмечает: «При наличии в Российской Федерации Кодекса административного судопроизводства 2015 года практическое значение выработки Административно-процессуального кодекса РФ заключается в том, что при его отсутствии невозможно функционирование специализированных судов административной юстиции. Более того, такой кодекс является условием для введения административных трибуналов [9]. Потому что он является формой, в рамках которой подобные суды могут функционировать» [10].

Ю.Е. Аврутин, в этой связи, указывая на комплексность и многоаспектность данного вопроса, закономерно, на наш взгляд, обращает внимание на важную проблему в его контексте, которая должна была быть решена в начальном периоде. Однако до сих пор она остается неурегулированной. Он, предлагая снять множество спорных вопросов, отмечал, что *«под процессуальной формой будем понимать только судебный порядок рассмотрения дел, получив в качестве научной «преференции» возможность увидеть в судебном порядке разрешения дел, вытекающих из административных и иных публичных отношений, правовые начала, свойственные именно процессуальной деятельности»* [11].

Известно, что термин «административная юстиция», под которой обычно понимается «порядок рассмотрения и разрешения в судебной процессуальной форме споров, возникающих в сфере административного управления между гражданами и юридическими лицами, с одной стороны, и административными органами - с другой, осуществляемый юрисдикционными органами, специально созданными для разрешения правовых споров» широко применяется в процессуальной доктрине [12]. Необходимо упомянуть, что «административное судопроизводство – термин конкретного юридического содержания, означает установленный законом процессуальный порядок рассмотрения и разрешения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений только государственными судами и отнесенных к их ведению» [13].

Ю.Н. Стариков, в свою очередь, также обращает внимание на одно из противоречий, которое свойственно процессам реформирования в России. Это противоречие связано с частым игнорированием накопленного опыта в области формирования законодательных основ, администрирования и попытками построения достаточно сложных и комплексных правовых и организационных конструкций «с нуля» или как результата слепого копирования, без учета национальной адаптации, опыта других стран. К этому следует также добавить в качестве негативного момента и сложившуюся в последнее время устойчивую практику реформирования «в опережающем режиме». В связи с этим, по убеждению ученого, которое автор полностью разделяет, «административный процесс в собственном смысле слова как процесс судебный, связывает его с разрешением спора о праве и отождествляет административный процесс и административное судопроизводство». Такое понимание административного процесса длительное время являлось господствующим в доктрине стран континентальной правовой семьи. Автором отмечается, что административное судопроизводство – это сфера административно-процессуального регулирования, выросшая из административной юстиции, укреплявшаяся на протяжении длительного исторического периода процессуальная правовая материя, неразрывно связанная с материальным административным правом и результатами применения его правовых норм, это порядок применения процессуальных институтов и юридических средств, обеспечивающих как судебную защиту прав, свобод и законных интересов граждан, так и контроль за публичным управлением и его

результатами [14 с. 10.].

Рассматривая в исторической ретроспективе данный вопрос и разделяя точку зрения Ю. Н. Старилова о том, что «вряд ли само по себе какое-либо «движение» (какую-либо очевидную «процедурность») в области административно-правовых отношений нужно автоматически и без всякого сомнения относить к административно-процессуальной деятельности», можно говорить об административном процессе именно как административном судопроизводстве [\[15\]](#).

Такие выводы соотносятся с высказываниями А. И. Елистратова в отношении административной юстиции. По его мнению «административную юстицию не надо смешивать с теми случаями, когда судьей в делах управления выступает сама администрация. Так, в случаях нарушения обязательных постановлений, изданных в порядке охраны, администрация сама рассматривает дело и налагает взыскание. Эта деятельность правительственных органов может быть принята за административную юстицию только по недоразумению: административная юстиция есть судебная проверка действий администрации, а между тем здесь сама администрация судит. Недоразумение объясняется тем, что со словом «административная» юстиция соединяется мысль, будто это **судебная деятельность администрации**. Но ведь когда мы говорим «гражданская юстиция», то не думаем, что здесь судят сами граждане. И как гражданская юстиция есть суд в юридических спорах частных лиц между собой, так административная юстиция является судом в столкновениях между гражданами и администрацией» [\[16\]](#).

И далее А. И. Елистратов отмечает: «Для того чтобы составить действительную гарантию законности в государственном управлении, административная юстиция должна быть организована как суд, от правящей власти независимый. Так же, как суд гражданский и уголовный, процесс в делах административных должен вести несменяемый судья в условиях гласности и устности производства и с признанием начала равноправности за сторонами в процессе. Только при таком устройстве административной юстиции может укрепиться уверенность, что спор между гражданином и правящей властью о законности акта управления разрешится торжеством права. И только при образовании такой административной юстиции административное право правильно осуществит свою задачу регулятора публичных отношений между правящей властью и гражданами» [\[16\]](#).

По мнению русского правоведа и юриста Н. И. Лазаревского, административная юстиция представляет собой систему специальных судебных учреждений, деятельность которых направлена на защиту правового государства от посягательств администрации [\[17\]](#).

Сделаем отступление и обратимся к терминологическому аппарату в рамках исследуемой проблемы. Как прекрасно известно из исследований и подкреплено практикой применения КАС РФ в данный кодекс перенесены и переработаны статьи ГПК РФ о производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений. Подраздел III ГПК РФ «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» (статьи 245–261.8) утратил силу с 15 сентября 2015 года (Федеральный закон от 08.03.2015 N 23-ФЗ)

Обосновывалось это тем, что ГПК РФ устанавливает судебную процедуру рассмотрения дел, возникающих из правоотношений, в которых субъекты приобретают права и обязанности по своей воле и в своих интересах и фактически равноправны, то есть возникающих из правоотношений, связанных с применением материальных правовых норм частного права (гражданского, семейного и т. п.). Но в административных и иных публичных правоотношениях отсутствует как таковое равенство их субъектов, в связи с

чем требуются иные методология и процессуальный закон по рассмотрению и разрешению дел, возникающих из данных правоотношений.

При регламентации административного судопроизводства в проекте были учтены те нормы ГПК, которые касаются производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, и которые оправдали себя на практике. При разработке проекта приняты во внимание не потребовавшие существенной переработки такие устоявшиеся институты гражданского судопроизводства, как возбуждение производства по делу, возвращение искового заявления, оставление его без движения, отказ в принятии искового заявления, прекращение производства по делу, оставление заявления без рассмотрения.

Приведенная в проекте подробная регламентация всего судебного процесса по административным делам включает и фактическое повторение некоторых общих положений других процессуальных законов вместо использования отсылочных норм. Это сделано в целях повышения уровня судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций и уменьшения риска судебной ошибки.

Однако в части рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений и отнесенных федеральным законом к компетенции Конституционного Суда РФ, арбитражных судов или подлежащие рассмотрению в ином судебном (процессуальном) порядке в Верховном Суде РФ, судах общей юрисдикции, они не подлежат рассмотрению в порядке, установленном КАС РФ.

Рассматривая эту проблему, Г. И. Калинин, в частности, закономерно отмечает, что большая доля из дел, связанных с предпринимательской и иной экономической деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, рассматривается именно в арбитражных судах, которые вообще не будут руководствоваться КАС РФ. В рамках проводимого исследования разделяется точка зрения о том, что КАС РФ направлен «на процессуальное урегулирование небольшого объема судебных процедур, связанных с защитой прав и законных интересов граждан и организаций прежде всего по вопросам оспаривания нормативных правовых актов (но не их конституционности); оспаривания решений, действий (бездействия)...» публичных субъектов [\[18\]](#). Полагаем целесообразным опираться на это как в ходе дальнейшего анализа, так и при разработке соответствующих рекомендаций на его основе.

Положения КАС РФ не распространяются на дела об оспаривании действий (бездействия), постановлений службы судебных приставов, подсудных арбитражным судам, о чем свидетельствуют п. 4 ст. 1, п. 6 ст. 218 КАС. Следовательно, данная категория дел, подсудная арбитражным судам, осуществляется в рамках цивилистического процесса в административном порядке.

Исходя из того, что судебная власть в России наряду с иными формами осуществления полномочий судебной власти осуществляется в том числе посредством административного судопроизводства, принятие самостоятельного кодифицированного акта, регламентирующего порядок рассмотрения административных дел, является логичным и неотъемлемым этапом развития судебной системы. Но возникает другой вопрос: А почему все-таки не включили в КАС РФ положения АПК РФ о рассмотрении дел, возникающих также из публичных правоотношений?

Задолго до принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации ряду ученых было понятно, что «в отличие от гражданского процесса **административный процесс (административное судопроизводство)** не может в

полной мере основываться на принципе диспозитивности, предполагающем значительную свободу процессуальных действий сторон» [\[19\]](#).

Учитывая также отсутствие принципиальных различий в сфере регулирования общественных отношений между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, изъятие из-под действия КАС регулирования административных дел, подсудных арбитражным судам, а также сохранение процедуры оспаривания постановлений, действий (бездействия) должностных лиц службы судебных приставов в двух кодифицированных процессуальных актах (КАС и АПК) находится в противоречии с общей тенденцией развития законодательства в указанной сфере.

Можно также констатировать, что «не всегда нормы, регламентирующие судебный контроль в сфере исполнительного производства, дублируют друг друга в Кодексе административного судопроизводства и сохранившей свое действие главе 24 Арбитражного процессуального кодекса, что не только является предметом обсуждения в юридической литературе, но также нередко приводит и к коллизиям в правоприменительной практике» [\[20\]](#).

Проект КАС, подготовленный в целях реализации положений Конституции РФ, а также ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», регулирует порядок осуществления судами общей юрисдикции административного судопроизводства [\[21\]](#).

При этом положения КАС РФ не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях. Но гражданин вправе оспорить действия, совершенные при осуществлении производства по делу об административном правонарушении, повлекшие за собой нарушение его прав и свобод, в порядке гл. 22 КАС РФ в случае, если производство по делу прекращено или не возбуждалось и указанные действия влекут правовые последствия для гражданина, а иной порядок их оспаривания законодательством не предусмотрен [\[22\]](#).

Производство по делам об административных правонарушениях как составную часть административной юрисдикции по предложению Ю. Н. Старилова будем называть своим именем: «административное производство по разрешению дел о правонарушениях» [\[23\]](#), а деятельность судов общей юрисдикции по рассмотрению таких дел перестанем, как верно предлагает П. И. Кононов, считать «административной, управленческой» [\[24\]](#).

Однако судопроизводство по делам об административных правонарушениях имеет следующие особенности: «имеется два вида производств – по делам, подведомственным суду, и по жалобам на постановления органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Во втором виде производств возникает публично-правовой спор частного лица не с органом административного преследования, а с органом исполнительной власти, который подверг заявителя административному наказанию (органом административной юрисдикции)» [\[25\]](#).

Хотя вопрос о том, какой порядок разрешения дел о привлечении к административной ответственности эффективнее, т. е. «более развита» гражданская процессуальная форма, в рамках которой действуют арбитражные суды, разрешая такие дела или та «процессуальная парадигма, в рамках которой действуют суды общей юрисдикции, рассматривая» аналогичные дела об административных правонарушениях [\[26 с. 18.\]](#).

А. И. Стахов также предлагал дополнить перечень административных дел, рассматриваемых судом в порядке административного судопроизводства в соответствии с КАС РФ, делами об административных правонарушениях, рассматриваемые судами общей юрисдикции и арбитражными судами в порядке, регламентированном КоАП РФ [\[27\]](#).

Некоторыми авторами отмечается: «Фактически КАС РФ не является законодательным актом, полностью кодифицирующим административное судопроизводство» [\[28\]](#). В настоящее время остается актуальной дискуссия по вопросу содержательного наполнения КАС РФ, охвату областей публичного администрирования, в рамках которых споры продолжают рассматриваться по правилам иных видов судопроизводства. И закрепление в КАС РФ административного судопроизводства, а в АПК РФ в рамках другой процессуальной формы - арбитражного судопроизводства, оставляет на повестке дня вопрос о том, почему КАС РФ, вобрав в себя исключенные из ГПК РФ положения о рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений, не затронул АПК РФ, где по-прежнему содержатся аналогичные положения, а соответствующие дела отнесены к ведению арбитражных судов, функционирование которых КАС РФ не охватывает? [\[29\]](#)

Следовательно вполне может быть поставлен вопрос о дальнейшей кодификации административного судопроизводства путем исключения соответствующих положений из АПК РФ и перенос их в КАС РФ. Или возможна постановка вопроса о разработке и принятии Административного процессуального кодекса Российской Федерации (как вариант Процессуального административного кодекса Российской Федерации - ПАК РФ), который бы включил в себя и дела об административных правонарушениях, так называемый административно-наказательный процесс, проработка положений которого на уровне научной и учебной литературы уже ведется [\[6, 30, 31\]](#).

Продолжая анализ и опираясь в его ходе на интерпретацию актуальных исследований по данному вопросу, автор в рамках проводимого исследования считает необходимым исходить из идеи тождества понятий административно-процессуальное право (или административный процесс) и административное судопроизводство, и считает важным внести в разработку этого вопроса свой авторский вклад и более конкретизировано определить их содержание, устранив терминологическую неоднозначность. Административно-процессуальное право (или административный процесс) должно рассматриваться как *деятельность только судов* и включать в себя **административное судопроизводство** и **судопроизводство по делам об административных правонарушениях**, именно судопроизводство.

Поэтому к настоящему времени сформировались следующие составляющие административного процесса (судопроизводства):

- административное судопроизводство, осуществляемое в порядке, предусмотренном КАС РФ;
- административное судопроизводство, осуществляемое в порядке, предусмотренном АПК РФ;
- судебное производство по делам об административных правонарушениях, включая их рассмотрение и пересмотр в судебном порядке, применение судом отдельных мер обеспечения производства по данным делам или санкционирование их применения в рамках реализации норм КоАП РФ.

На научном уровне исследователи отмечают необходимость принятия базисного закона о порядке осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении судами административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий, а именно Процессуального административного кодекса Российской Федерации.

Предлагается принять следующую структуру Процессуального административного кодекса Российской Федерации.

Часть I. Общие положения.

Часть II. Административно-спорный процесс. В него войдут полностью КАС РФ с учетом положений АПК РФ, касающихся разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений (главы 22, 23, 24, 26) и объединенных с положениями статей КАС РФ, а также Глава 30 КоАП РФ, в которой регламентируется пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях. Как пример можно привести замечание С. В. Никитина: «В административном исковом заявлении об оспаривании нормативного правового акта должны быть указаны сведения о том, какие права, свободы и законные интересы лица, обратившегося в суд, нарушены (ч. 2 ст. 209 КАС РФ). Аналогичные положения содержатся в ч. 1 ст. 192 и п. 1 ч. 1 ст. 193 АПК РФ» [\[32\]](#).

Часть III. Административно-наказательный процесс. Он должен содержать разделы IV и V КоАП РФ о производстве по делам об административных правонарушениях с учетом изъятых из АПК РФ положений о рассмотрении дел об административных правонарушениях (Глава 25) и объединенных с положениями статей КоАП РФ. Возможен вариант использования для этого раздела положений законопроекта «Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» [\[33\]](#). При обосновании сути административно-наказательного процесса ПАС РФ автором учитывалось мнение М. Я. Масленникова, который в частности отмечал, что «процессуальная» часть КоАП РФ требует самостоятельного статуса, призвана более дифференцированно разрешать процессуальные вопросы, но в КоАП РФ должна остаться его материально-правовая часть [\[34\]](#).

Необходимость подготовки законопроекта нового ПАС РФ обусловлена тем, что реформирование института административного процесса будет неполным и незавершенным без совершенствования КАС РФ в части включения в него положений АПК РФ и процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях (привлечения к административной ответственности и порядка обжалования актов органов административной юрисдикции о привлечении к административной ответственности) и укрепления судебного контроля за действиями органов административной юрисдикции путем реформирования процедурного и процессуального механизма рассмотрения дел об административных правонарушениях судами общей юрисдикции (как вариант и арбитражными судами, но по правилам ПАС РФ) в соответствии с требованиями статей 10, 118 Конституции РФ, исходя из которых суды могут разрешать дела только посредством судопроизводства, а не в каких-либо иных процедурных формах.

В части административно-наказательного процесса представляется, что неразрывность

стадий производства по делам об административных правонарушениях и их взаимосвязь, начиная с возбуждения дела и заканчивая обжалованием состоявшихся по делу решений, предполагают необходимость помещения процедурных и процессуальных норм, которыми будут руководствоваться должностные лица, несудебные органы, а также судьи судов общей юрисдикции (как вариант и арбитражных судов, но по правилам ПАК РФ), в единый кодифицированный акт. Это можно также обосновать тем, что и УПК РФ содержит досудебное производство – процедурную деятельность прокуратуры, органов предварительного следствия и дознания.

Для этого следует выделить из действующего КоАП РФ нормы, регламентирующие производство по делам об административных правонарушениях, объединив их в рамках ПАК РФ с нормами главы 25 АПК РФ. При этом процессуальный порядок привлечения к административной ответственности арбитражными судами, рассматривающими в пределах их компетенции дело о привлечении к административной ответственности, будет регулироваться именно административным процессуальным законодательством (ПАК РФ).

В часть «Административно-наказательный процесс» ПАК РФ включить: общие положения, порядок производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемый публичной администрацией, судебный порядок производства по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний, правовая помощь по делам об административных правонарушениях.

В разделе «Общие положения» этой части будут регулироваться вопросы основных положений производства по делам об административных правонарушениях; участников производства по делу об административных правонарушениях, их прав и обязанностей; доказательств и доказывания в производстве по делу об административном правонарушении; применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

В раздел «Порядок производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемый органами, их должностными лицами» войдут вопросы порядка возбуждения дела об административном правонарушении; рассмотрения дела об административном правонарушении органами, их должностными лицами; пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях публичной администрацией. Проработку этого вопроса в литературе уже сделана в ряде работ [\[4, 35-37\]](#).

В раздел «Судебный порядок производства по делам об административных правонарушениях» можно включить вопросы рассмотрения дела об административном правонарушении в судебном порядке; рассмотрения судом жалоб (протестов) на не вступившие в законную силу постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях; пересмотра судом вступивших в законную силу постановлений и (или) решений по делам об административных правонарушениях.

Выводы, которые следуют из статьи и предлагаются к дискуссии, следующие.

1 . Приступить к разработке проекта Процессуального административного кодекса Российской Федерации (ПАК РФ).

2 . Предлагается в проект Процессуального административного кодекса Российской Федерации (ПАК РФ) включить части «Административно-спорный процесс» и «Административно-наказательный процесс».

3. Часть «Административно-спорный процесс» может содержать полностью КАС РФ с учетом положений АПК РФ, касающихся разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений (главы 22, 23, 24, 26) и объединенных с положениями статей КАС РФ.

4. В часть «Административно-наказательный процесс» ПАС РФ включить в частности порядок производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемый органами, их должностными лицами (по аналогии с УПК РФ), и судебный порядок производства по делам об административных правонарушениях.

В завершении подчеркнем тот факт, что систематизированные и проанализированные автором идеи, проблемы и противоречия, а также основанные на их экспликации практические рекомендации, безусловно, не претендуют на исчерпывающий характер ввиду ограниченности объема статьи. Их более подробная интерпретация представлена в ряде работ автора, раскрывающих данную проблему в контексте ее отдельных проблематических и прогностических аспектов. Однако, тем не менее высказанные в настоящей статье обоснования вносят определенный вклад в исследуемую проблему, определяя ряд ключевых направлений формирования институциональной базы совершенствования административного процессуального законодательства и административного процессуального судопроизводства, которые целесообразно реализовать в расчете на ближайшую перспективу, а также устраняя терминологические неоднозначности в этой области. В любом случае научная дискуссия по исследуемой проблеме не является завершенной и должна быть продолжена в соответствии с развивающейся законодательной и судебной практикой, обусловленной отечественными реалиями.

Библиография

1. Студеникина М. С. Процессуальные формы осуществления правосудия по административным делам // Судебная реформа в России: проблемы совершенствования процессуального законодательства: по материалам науч.-практ. конф. (Москва, 28 мая 2001 г.). М., 2001. С. 177.
2. Масленников М. Я. Российский административно-процессуальный кодекс-реальный и самодостаточный // Административное право и процесс. 2012. N 2. С. 22-29.
3. Серков П. П. К вопросу о современном понимании административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 9-21.
4. Волков А. М., Милов П. О. Институциональные основы деятельности органов исполнительной власти как субъектов публичного администрирования // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики: Серия «Экономика и право». 1, 2020 (январь). С. 113-118.
5. Зеленцов А. Б. Дифференциация и унификация административного судопроизводства: концептуальные проблемы // Административное право и процесс. 2018. N 3. С. 23-35.
6. Волков А. М. Проблемные вопросы административного права и процесса // Административное и муниципальное право. 2016. № 11. С.927-933. DOI: 10.7256/1999-2807.2016.11.19040
7. Лейст О. Э. Теория государства и права. М., 1987. С. 313.
8. Демин А. А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Журнал административного судопроизводства. 2021. N 4. С. 43-50.
9. Демин А. А. Административно-процессуальный кодекс-главный инструмент судов

- административной юстиции // Актуальные проблемы и перспективы развития административного права и процесса: сборник научных статей. М.: РГУП, 2019. С. 186-193.
10. Демин А. А. Проблема судов административной юстиции не отменена // Административное право и процесс. 2020. N 8. С. 35-39.
 11. Аврутин Ю. Е. Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления // Административное право и процесс. 2015. N 11. С. 4-15.
 12. Чечот Д. М. Административная юстиция. Теоретические проблемы. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. С. 31.
 13. Курочкин С. А. Актуальные проблемы теории административного судопроизводства // Вестник гражданского процесса. 2022. N 4. С. 293-312.
 14. Стариков Ю. Н. Дискуссия об административном судопроизводстве и Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации: год 2020-й // Журнал административного судопроизводства. 2020. N 3. С. 5-23.
 15. Стариков Ю. Н. Много административных процессов не бывает, или административное судопроизводство-единственный вид современного российского административного процесса. По следам научно-практической конференции на тему «Современные проблемы построения российской модели административного процесса» (Сибирский юридический университет, г. Омск, 4 июня 2021 г.) // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2021. N 2. С. 5-23. DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.2/3482>
 16. Елистратов А. И. Административное право. М.: Типография И. Д. Сытина, 1911. С. 24.
 17. Лазаревский Н. И. Административная юстиция // Полит. энцикл. – СПб., 1906. – Вып. 1. – С. 112-115.
 18. Калинин Г. И. Кодекс административного судопроизводства: некоторые вопросы правоприменения с участием административных органов // Административное и муниципальное право. 2016. N 5. С. 439-442.
 19. Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю. Судебная власть / под ред. И. Л. Петрухина. М.: ТК Велби, 2003. С. 711.
 20. Алимова Э. Ш. Оспаривание действий (бездействия), постановлений судебного пристава-исполнителя в административном судопроизводстве // Административное право и процесс. 2016. N 8. С. 70-72.
 21. Пояснительная записка "К проекту Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, проектам федеральных законов "О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации", "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации" и к проекту федерального конституционного закона "О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации" // СПС «Консультант Плюс».
 22. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 1 (2021) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 07.04.2021).
 23. Стариков Ю. Н. "Управленческая" и "судебная" концепции административного процесса: развитие, современное значение и взаимодействие // Вестник ВГУ. Серия

"Право". 2006. N 1. С. 134-135.

24. Кононов П. И. Административное судопроизводство в Российской Федерации: взгляд административного судьи // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Серия "Юбилеи, конференции, форумы". Вып. 7. Воронеж, 2013. С. 662.
25. Щепалов С. В. Процессуальная форма правосудия по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2022. N 9. С. 10-15.
26. Новиков А. В. Соотношение законодательств об административном судопроизводстве и об административных правонарушениях // Журнал административного судопроизводства. 2021. N 4. С. 17-27.
27. Стахов А. И. Судебное административно-процессуальное законодательство: понятие, особенности предмета регулирования, проблемы и перспективы систематизации // Административное право и процесс. 2016. N 9. С. 21-25.
28. Белоусов С. А., Соколов А. Ю. Правовая политика в сфере административного судебного процесса // Журнал российского права. 2023. N 1. С. 110-122.
29. Жуйков В. М., Долова М. О. Актуальные проблемы унификации процессуального законодательства // Журнал российского права. 2019. N 8. С. 124.
30. Новиков А. В. Соотношение законодательств об административном судопроизводстве и об административных правонарушениях // Журнал административного судопроизводства. 2021. N 4. С. 17-27.
31. Бобров А. М. Рецензия на учебник А. М. Волкова и Е. А. Лютягиной "Административно-процессуальное право" // Административное право и процесс. 2022. N 10. С. 54-55.
32. Никитин С. В. Предмет судебной защиты по делам об оспаривании нормативных правовых актов // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. N 5. С. 21-26.
33. Масленников М. Я. Пояснительная записка к проекту Российского административно-процессуального кодекса – РАПК // Административное право и процесс", 2007, N 1.
34. Проект "Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/06-20/00102945) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 16.06.2020).
35. Романов А. А. Соотношение производства по делам об административных правонарушениях и административного судопроизводства // Российский юридический журнал. 2017. № 1. С. 131-136.
36. Волков А. М. Влияние конституционной реформы 2020 года на отдельные институты административного права // Роль права в обеспечении благополучия человека. Сборник докладов XI Московской юридической недели: XX Международная научно-практическая конференция и XXII Международная научно-практическая конференция Юридического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова: в 5 ч. Том Ч. 5. Москва, МГЮА. 2022. С. 295-300.
37. Волков А. М., Лютягина Е. А. Субъекты административно-правовых отношений: монография. Москва: Проспект, 2021.

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Предмет исследования в представленной на рецензирование статье, как отмечает автор, составляет "... кодификация административного процессуального и административного деликтного законодательства". Наименование работы нуждается в корректировке (необходимо убрать вторую запятую в заголовке). Заявленные границы исследования полностью соблюдены ученым.

Методология исследования раскрыта автором: он использует методы "исторического, эволюционного, описательного, структурно-функционального, прогностического, диахронического и синхронического сравнительного анализа, проблематизации, а также систематизации, синтеза, содержательной и логической интерпретации". В работе нашли применение и специально-юридические методы исследования.

Актуальность избранной автором темы исследования обоснована достаточно подробно: "Такой комплексный вопрос, как кодификация административного процессуального и административного деликтного законодательства, выступающая предметом исследования в данной статье, очевидно, требует длительного периода как с позиции научно-методической разработки, так и практического воплощения.

Однако с учетом стремительно изменяющихся политических и социально-экономических реалий как в национальном, так и международном масштабе, наша страна сегодня не располагает значительным резервом времени для подобной модернизации. В определенной степени восполнить выявляемые в этой области пробелы с целью совершенствования процесса законодательного реформирования пытается российское научное сообщество, в том числе автор данной статьи". Дополнительно автору необходимо перечислить фамилии ведущих ученых, которые занимались разработкой поднимаемых в статье проблем.

В чем проявляется научная новизна работы, ученый во вводной части статьи прямо не говорит, но указывает задачи и цель своего исследования: "В качестве основных задач исследования обратимся к анализу ряда основополагающих тезисов из них (т.е. научных работ) для дальнейшей аргументации авторской позиции в отношении совершенствования институциональных основ кодификации. Последнее при этом выступает в качестве основной цели исследования в настоящей статье....". Пояснения ученого по этому поводу даются и в основной части исследования: "Продолжая анализ и опираясь в его ходе на интерпретацию актуальных исследований по данному вопросу, автор в рамках проводимого исследования считает необходимым исходить из идеи тождества понятий административно-процессуальное право (или административный процесс) и административное судопроизводство, и считает важным внести в разработку этого вопроса свой авторский вклад и более конкретизировано определить их содержание, устранив терминологическую неоднозначность". Автор рассматривает административно-процессуальное право (или административный процесс) как деятельность исключительно судов. Ученый также предлагает оригинальную структуру Процессуального административного кодекса Российской Федерации (ПАК РФ). В заключительной части статьи автор говорит следующее: "... высказанные в настоящей статье обоснования вносят определенный вклад в исследуемую проблему, определяя ряд ключевых направлений формирования институциональной базы совершенствования административного процессуального законодательства и административного процессуального судопроизводства, которые целесообразно реализовать в расчете на ближайшую перспективу, а также устраняя терминологические неоднозначности в этой области". Таким образом, представленная на рецензирование статья вносит определенный вклад в развитие отечественных наук административного и административного процессуального права и заслуживает внимания широкой читательской аудитории.

Научный стиль исследования выдержан автором в полной мере.

Структура работы вполне логична. Во вводной части статьи автор обосновывает актуальность избранной им темы статьи, указывает ее задачи и цель, раскрывает методологию исследования. В основной части работы ученый анализирует представленные в научной литературе теоретические подходы к определению стратегических направлений реформирования административного процессуального законодательства и административного процессуального судопроизводства, выявляя соответствующие проблемы и предлагая конкретные пути их решения. В заключительной части работы содержатся выводы по результатам проведенного ученым исследования.

Содержание работы полностью соответствует ее наименованию и не вызывает особых нареканий. Статья выполнена на достаточно высоком академическом уровне.

Библиография исследования представлена 37 источниками (монографиями, научными статьями, учебниками, аналитическими материалами, обзором судебной практики), что вполне достаточно и с формальной, и с фактической точек зрения. Характер и количество использованных при написании статьи источников позволили автору раскрыть тему исследования с необходимой полнотой и глубиной, сформировать свой оригинальный взгляд на проблему кодификации административного процессуального и административного деликтного законодательства, высказать интересные идеи по поводу направлений, в которых должна двигаться соответствующая реформа.

Апелляция к оппонентам имеется, но большей частью носит общий характер, что обусловлено самим характером статьи. Автор делает необходимые оговорки относительно содержания своего исследования ("... систематизированные и проанализированные автором идеи, проблемы и противоречия, а также основанные на их экспликации практические рекомендации, безусловно, не претендуют на исчерпывающий характер ввиду ограниченности объема статьи. Их более подробная интерпретация представлена в ряде работ автора, раскрывающих данную проблему в контексте ее отдельных проблематических и прогностических аспектов". Научная дискуссия ведется ученым корректно; его позиции по спорным вопросам аргументированы в необходимой степени.

Выводы по результатам исследования имеются, они четко структурированы, конкретны и заслуживают внимания читательской аудитории ("1. Приступить к разработке проекта Процессуального административного кодекса Российской Федерации (ПАК РФ). 2. Предлагается в проект Процессуального административного кодекса Российской Федерации (ПАК РФ) включить части «Административно-спорный процесс» и «Административно-наказательный процесс». 3. Часть «Административно-спорный процесс» может содержать полностью КАС РФ с учетом положений АПК РФ, касающихся разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений (главы 22, 23, 24, 26) и объединенных с положениями статей КАС РФ. 4. В часть «Административно-наказательный процесс» ПАК РФ включить в частности порядок производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемый органами, их должностными лицами (по аналогии с УПК РФ), и судебный порядок производства по делам об административных правонарушениях").

Статья нуждается в тщательном (!) вычитывании автором. В ней встречаются пунктуационные, синтаксические и стилистические ошибки.

Интерес читательской аудитории к представленной на рецензирование статье может быть проявлен прежде всего со стороны специалистов в сфере административного и административного процессуального права при условии ее небольшой доработки: устранении нарушений формального характера.